



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2497

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.59.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr 810/LXXIV/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 25 stycznia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej w części obejmującej:

- § 2 ust. 6 w załączniku nr 1,
- § 3 ust. 4 w załączniku nr 2,
- § 2 ust. 7 w załączniku nr 3,
- § 2 ust. 2 i ust. 6 w załączniku nr 4,
- § 2 ust. 8 w załączniku nr 6,

- § 2 ust. 2 i ust. 14 w zakresie zwrotu: „oraz przyjmuje do wiadomości, że jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo osób biorących udział w zajęciach, w tym za zapewnienie opieki medycznej” w załączniku nr 8,

- § 2 ust. 9 w załączniku nr 9,
- § 2 ust. 3 zdanie drugie w załączniku nr 10,
- § 2 ust. 3 w załączniku nr 11,
- § 2 ust. 4 w załączniku nr 12,
- § 2 ust. 5 i ust. 6 w załączniku nr 13,
- § 2 ust. 3 w załączniku nr 15,
- § 3 ust. 2 w zakresie zwrotu: „bez obowiązku zwrotu pieniędzy za bilet” w załączniku nr 17,
- § 2 ust. 11, ust. 12 i ust. 13 w załączniku nr 18,
- § 2 ust. 2 i ust. 5 w załączniku nr 19 oraz
- § 2 ust. 5 w załączniku nr 20
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 810/LXXIV/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572, 1463 i 1688)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 stycznia 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: [...] zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12; CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, następujące postanowienia badanej uchwały:

1) w załączniku nr 1: § 2 ust. 6 („Osoby, które doprowadzą do zniszczenia sprzętu, wyposażenia lub innego mienia CKiR, ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody na zasadach ogólnych”),

2) w załączniku nr 2: § 3 ust. 4 („Za bezpieczeństwo osób uczestniczących w zajęciach grupowych odpowiada instruktor prowadzący zajęcia oraz ratownicy”),

3) w załączniku nr 3: § 2 ust. 7 („Administrator nie ponosi odpowiedzialności za urazy, wypadki czy uszkodzenia ciała wynikające z nieprawidłowego lub niezgodnego z regulaminem korzystania z Obiektu i jego wyposażenia”),

4) w załączniku nr 4: § 2 ust. 2 („Korzystający z Hali Sportowej oświadczą, że nie posiada przeciwwskazań zdrowotnych do uprawiania sportów. Jednocześnie jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim lub wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”) oraz § 2 ust. 6 („Za bezpieczeństwo osób przebywających na terenie Hali Sportowej odpowiada opiekun, instruktor, trener, prowadzący zajęcia lub podmiot dokonujący rezerwacji. Osoby indywidualne korzystające z Hali Sportowej przebywają w niej na własną odpowiedzialność”),

5) w załączniku nr 6: § 2 ust. 8 („Korzystający z Obiektu oświadczą, że nie posiada przeciwwskazań zdrowotnych do uprawiania sportów. Jednocześnie jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim lub wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”),

6) w załączniku nr 8: § 2 ust. 2 („Korzystający z kortów tenisowych oświadczą, że nie posiada przeciwwskazań zdrowotnych do uprawiania sportów. Jednocześnie jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim lub wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”) oraz § 2 ust. 14 (w zakresie zwrotu: „oraz przyjmuje do wiadomości, że jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo osób biorących udział w zajęciach, w tym za zapewnienie opieki medycznej”),

7) w załączniku nr 9: § 2 ust. 9 („Korzystający z placu street workout jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”),

8) w załączniku nr 10: § 2 ust. 3 zdanie drugie („Jednocześnie osoby te powinny być świadome, że biorą na siebie ryzyko związane z zabawą na urządzeniach, oraz przyjmują do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”),

9) w załączniku nr 11: § 2 ust. 3 („Korzystający z siłowni zewnętrznej jest świadom, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”),

10) w załączniku nr 12: § 2 ust. 4 („Korzystający z Kompleksu oświadcza, że nie posiada przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania ćwiczeń fizycznych. Jednocześnie jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim lub wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”),

11) w załączniku nr 13: § 2 ust. 5 („Za wypadki, jakie mogą się zdarzyć podczas jazdy, niespowodowane przez zaniedbanie Administratora Skateparku, odpowiedzialność ponosi osoba korzystająca z urządzeń lub – w przypadku osoby niepełnoletniej – opiekun”) oraz § 2 ust. 6 („Korzystający ze Skateparku jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko, jakie związane jest z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”),

12) w załączniku nr 15: § 2 ust. 3 („Korzystający z Boiska Sportowego oświadcza, że nie posiada przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania ćwiczeń fizycznych i wykonuje je na własną odpowiedzialność. Jednocześnie jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim lub wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”),

13) w załączniku nr 17: § 3 ust. 2 („Na terenie Labiryntu nie można przebywać podczas niekorzystnych warunków atmosferycznych (burza, ulewy, wichury itp.). Jeśli dojdzie do nagłej zmiany warunków atmosferycznych w trakcie korzystania z Labiryntu, obsługa Obiektu ze względu na bezpieczeństwo korzystających ma prawo wyprosić wszystkie osoby przebywające na terenie Labiryntu bez obowiązku zwrotu pieniędzy za bilet.”) w zakresie zwrotu: „bez obowiązku zwrotu pieniędzy za bilet”,

14) w załączniku nr 18: § 2 ust. 11 („Użytkownicy przebywający na terenie Toru zobowiązani są korzystać z jego infrastruktury na własną odpowiedzialność i ryzyko”), § 2 ust. 12 („Użytkownicy Toru są świadomi, że biorą na siebie ryzyko, jakie związane jest z amatorskim i wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownicy przyjmują do wiadomości, że nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom. Upadki, do których dochodzi nawet przy zachowaniu wszystkich wymogów bezpieczeństwa, mogą powodować trudne do przewidzenia konsekwencje zdrowotne”) oraz § 2 ust. 13 („Administrator nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek szkody w sprzęcie lub urazy użytkowników bądź osób przebywających w pobliżu Toru powstałe bez jego winy, w szczególności wynikające z nieprzestrzegania niniejszego regulaminu”),

15) w załączniku nr 19: § 2 ust. 2 („Korzystający z Sali Fitness oświadcza, że nie posiada przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania ćwiczeń fizycznych i wykonuje je na własną odpowiedzialność. Jednocześnie jest świadomy, że bierze na siebie ryzyko związane z amatorskim lub wyczynowym uprawianiem sportu. Użytkownik przyjmuje do wiadomości, iż nawet przestrzeganie zasad nie jest w stanie zapobiec urazom i przeciążeniom”) oraz § 2 ust. 5 („Za bezpieczeństwo osób przebywających w Sali Fitness odpowiadają opiekun, instruktor, trener, prowadzący zajęcia lub podmiot dokonujący rezerwacji”),

16) w załączniku nr 20: § 2 ust. 5 („Za bezpieczeństwo osób korzystających z Sali Konferencyjnej odpowiada osoba przeprowadzająca spotkanie”).

Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 31 marca 2023 r. (III SA/Po 1084/22; CBOSA): „Delegacja ustawowa z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pozwala jedynie na uregulowanie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Nie obejmuje ona zatem kwestii odpowiedzialności z tytułu naruszenia tych zasad i tego trybu”. Nie upoważnia

też rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie.

W wyroku z 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie «zasady i tryb korzystania» zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona [...] do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

W podobnym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2022 r. (III OSK 4921/21; CBOSA) stwierdzając, że „regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. Także w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej”.

Podejmując badaną uchwałę, Rada Gminy Czerwonak uprawniona była zatem do unormowania w niej jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z poszczególnych obiektów i urządzeń, w tym do formułowania za użytkowników oświadczeń woli i wiedzy odnoszących się do takiej odpowiedzialności, jak to uczyniła w kwestionowanych przepisach uchwały. Przepisy te zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak